

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

**A estabilidade do servidor público em confronto com o princípio da
eficiência dentro da administração pública**

Guilherme Galdino de Oliveira

SANTA RITA - PB

2017

GUILHERME GALDINO DE OLIVEIRA

A estabilidade do servidor público em confronto com o princípio da eficiência dentro da administração pública

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito básico para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Alencar Dos Santos

Santa Rita- PB

2017

Oliveira, Guilherme Galdino de.

O48e A estabilidade do servidor público em confronto com o princípio da eficiência dentro da Administração Pública / Guilherme Galdino de Oliveira – Santa Rita, 2017.

51f.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba.
Departamento de Ciências Jurídicas, Santa Rita, 2017.

Orientador: Profº. Dr. Ronaldo Alencar dos Santos.

1. Emenda Constitucional nº19/1998. 2. Reforma Administrativa.
3. Administração Pública Gerencial. 4. Eficiência. 5. Estabilidade. I. Santos, Ronaldo Alencar dos. II. Título.

BSDCJ/UFPB

CDU – 35

GUILHERME GALDINO DE OLIVEIRA

A estabilidade do servidor público em confronto com o princípio da eficiência dentro da administração pública

Banca Examinadora

Data da Aprovação: / /2017.

Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos Santos
(Orientador)

(Examinadora1)

(Examinador2)

Dedico o presente trabalho ao meu pai, José Milton Galdino, por sempre ter me motivado ao estudo contínuo e ter fornecido o subsídio necessário para chegar até aqui, bem como a minha mãe, Lucia de Fátima, por todo o zelo, carinho e atenção, assim como ao meu amado avô, Severino Francisco, exemplo de homem pra mim. Além desses quero dedicar ao meu tio, José Cicero, pela sua valorosa colaboração na minha formação de vida, e também todo afeto, carinho e amor fornecido por minhas queridas avós, Florentina e Maria do Céu.

AGRADECIMENTOS

Primeiro gostaria de agradecer a Deus, por instruir meus passos e iluminar o meu caminho na grande jornada da vida, onde hoje o mesmo me presenteou com mais essa conquista. Sem ele nada seria possível ó pai!

Aos meus pais, José Milton Galdino e Lucia de Fatima, por terem me criado, me educado, me darem carinho, por todo zelo que tem comigo, por terem fornecido o que podiam para minha felicidade, à vocês registro o meu mais profundo agradecimento.

Ao meu amado avô, Severino, que apesar do pouco estudo foi um homem sábio, que sempre batalhou para educar seus filhos e nunca deixou faltar amor no coração daqueles que o cercava.

Registro também meu agradecimento ao meu tio, José Cicero, que após a morte do meu avô, foi como um pai para mim, exemplo de homem honesto e trabalhador.

Quero agradecer também a minhas queridas avós por todo carinho, afeto e cuidado comigo, para mim elas são a personificação do amor.

Quero registrar aqui, também, os meus agradecimentos a meus irmãos, Arlindo Neto, Gabriel e Gabriely, por todo carinho que tem por mim, essa conquista é nossa.

Agradeço também a todos os meus familiares, que em momentos pontuais da minha vida sempre se fizeram presentes e a quem eu devo muitos agradecimentos.

Aos meus amigos de vida e de faculdade, em especial, Lucas, Tásio, Paulo, Michel, Anderson Leonardo e Wesley.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso se desenvolve no âmbito do Direito Constitucional-Administrativo com reflexos em uma possível reforma no modelo administrativo adotado atualmente pelo Brasil. Essa reforma é algo que vem sendo objeto de discussão nas academias bem como no âmbito do poder legislativo, ao longo dos anos. No Brasil, adota-se um modelo de administração pública burocrático tardio que vem sendo criticado por muitos estudiosos do assunto, pois tal modelo demonstra ser um entrave na modernização da máquina pública diante do atual estágio de desenvolvimento das relações humanas. Para solucionar esse problema surge a Emenda Constitucional nº19/1998, pautada na eficiência, incorpora tal noção ao rol de princípios da administração pública, busca modernizar a máquina estatal. Surge daí a necessidade de compatibilização entre esse hodierno princípio e o instituto da estabilidade do servidor público, que por sua vez funciona como um entrave da reforma administrativa proposta pela referida emenda. Nesse sentido, pergunta-se: de que modo o exercício da estabilidade do servidor público, pode ser coadunado com as exigências derivadas da aplicação do princípio da eficiência no âmbito da administração pública? Trata-se de uma pesquisa de cunho teórico, exploratória, de fontes bibliográficas e documentais, que se debruça sobre a doutrina e prática da do direito administrativo nacional, bem como busca auxílio teórico na ciência da administração e gestão pública.

Palavras-chave: Emenda Constitucional nº19/1998. Reforma Administrativa. Administração Pública Gerencial. Eficiência. Estabilidade.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	11
2.1. MODELO PATRIMONIAL	11
2.2 MODELO BUROCRÁTICO	14
2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998	18
2.4 CONCEITO DE EFICIÊNCIA	19
2.5 DIFERENÇA ENTRE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE	22
3 ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO	26
3.1 CONCEITO DE ESTABILIDADE.....	28
3.2 REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DA ESTABILIDADE	30
3.3 DIFERENÇA ENTRE EFETIVIDADE, ESTABILIDADE E VITALICIDADE	32
3.4 HIPÓTESE DE PERDA DA ESTABILIDADE.....	33
4 A BUSCA PELA EFICIÊNCIA NO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM CONFORMTO COM A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO	37
4.1 A TENTATIVA DE FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE POR MEIO DE UMA NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA.....	39
4.2 A INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE INCENTIVO A PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UMA FORMA DE DESENVOLVIMENTO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	41
4.3 OUTROS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ALÉM DA FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	44
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

A nova ordem jurídica constitucional que emergiu no Brasil com a Constituição Federal de 1988 definiu o perfil político-constitucional do nosso país como o de um Estado Democrático de Direito. Esse novo sistema vai além da mera submissão do homem ao império da lei e traz consigo a ideia democrática de que toda e qualquer atuação do Estado só é legítima se for direcionada ao povo.

Como consequência do Estado Democrático de Direito a cidadania passa a ocupar lugar central na busca de um paradigma que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado Liberal Clássico.

Muito embora a nova ordem jurídica, presente na Constituição Federal de 1988, tenha traçado um perfil de Estado Democrático de Direito, a máquina pública, elemento fundamental para implementação democrática, continua, com algumas exceções de razoável sucesso, adotando um modelo burocrático de administração, que põe em risco a prestação estatal como um todo.

Atendendo aos preceitos constitucionais e anseios sociais emergentes diante do atual estágio de desenvolvimento social, o legislador brasileiro procurou realizar a reforma administrativa à qual o Estado tanto necessitava, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Tal Emenda impõe uma verdadeira reforma na administração pública do Brasil, substituindo o modelo burocrático, pautado prioritariamente no princípio da legalidade, pelo modelo de administração gerencial, pautado na eficiência da prestação pública. Desta forma, foram inseridas algumas diretrizes no texto constitucional, como por exemplo a inclusão da eficiência como princípio expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Diante das perspectivas que a Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe, está uma administração mais eficaz, transparente e democrática voltada para um modelo de Estado Inteligente.

Diante deste cenário, a eficiência ganha um importante papel de destaque. Originalmente um conceito econômico, passa então a se relacionar com a qualidade dos atos administrativos, apresentando como elemento intrínseco a produtividade, uma vez que os custos e benefícios da prestação pública devem ser levados em consideração antes de se tomar qualquer

iniciativa, buscando assim os melhores resultados com os menores custos possíveis.

Outra importante mudança que a Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe está relacionada a tentativa de “flexibilização” da garantia constitucional de estabilidade, que anteriormente era rígida e inflexível, o que dificultava a cobrança por parte do cidadão ou mesmo dos governantes, por uma melhor prestação do serviço público.

A estabilidade apresenta como principal aspecto positivo a garantia para o exercício imparcial da função pública, contudo, tem sido apontada como geradora de aspectos negativos, dentre eles, proporcionar um certo “comodismo” no servidor público, que apoiada na cultura de que uma vez ingresso na administração pública só será demitido se cometer algum crime e for condenado, que acaba fazendo com que ele não produzindo tanto como produziria na iniciativa privada. Percebe-se que na prática há uma inversão na razão de ser dessa garantia de estabilidade, que a priori foi criada para estimular o profissionalismo dentro do serviço público, mas que na prática vem gerando um certo “comodismo” no servidor e uma consequente ineficiência na prestação do serviço público.

O problema central reside no fato de que a Emenda Constitucional nº 19 ao tentar flexibilizar o instituto da estabilidade, acabou projetando tal ideia em um dispositivo normativo de eficácia limitada, que possui aplicabilidade mediata, sendo assim depende de lei infraconstitucional para produzir todos seus efeitos. Esse dispositivo é o inciso III, §1º do art.41 da Constituição Federal. Nesse sentido, pergunta-se: de que modo o exercício da estabilidade do servidor público, pode ser coadunado com as exigências derivadas da aplicação do princípio da eficiência no âmbito da administração pública?

O problema levantado mostra que o assunto é hodierno e de grande importância para sociedade como um todo, ao passo que essa sociedade é a destinatária final e grande interessada na prestação do serviço público.

Alguns fatores contribuem para acentuar ainda mais o confronto entre estabilidade e eficiência, como por exemplo a falta de ascensão funcional, de incentivos a produtividade e a falta de capacitação técnico profissional que atingem a eficiência do serviço público, assim como a falta de fiscalização do desempenho funcional do servidor público estável.

Em relação à metodologia adotada para o desenvolvimento do presente trabalho, esta partiu, em sua maior parte, de premissas teóricas, obtidas a partir da leitura de obras especializadas no campo da administração e direito administrativo, com a finalidade de se alcançar o objetivo maior de demonstrar os meios normativos pelos quais a estabilidade do servidor público se relaciona com as exigências advindas do princípio da eficiência.

Além disso, a pesquisa teve como procedimento de coleta de dados a revisão bibliográfica e documental, ambas de natureza exploratória, de forma há de proceder ao estudo e levantamento de dados qualitativos da doutrina presente em livros e artigos sobre as temáticas, sobretudo, nas áreas de direito constitucional, direito administrativo, direito econômico, direito do trabalho, além de outras áreas afins ao Direito como por exemplo a Gestão Pública, Economia, Sociologia e Filosofia. Dessa forma procuramos entender o Direito como uma ciência interdisciplinar.

Ressalta-se que o presente trabalho, foi dividido em três capítulos que procuram contextualizar o leitor acerca da problemática que outrora será debatida, de maneira que cada um deles contribuem para visualização do problema e as propostas de solução do mesmo.

Inicialmente, buscou-se discorrer acerca das ideias que deram origem ao princípio da eficiência, seu conceito, suas características, finalidade, incorporação no sistema jurídico e seu reflexo na máquina pública.

Posteriormente, foram feitas definições acerca do serviço público, do servidor público e do cargo público, para depois realiza uma análise mais normativa do instituto da estabilidade, analisando conceito, formas de aquisição e perda da estabilidade.

Ao final, entrando na temática cerne do trabalho, discorre-se sobre os conflitos existentes entre eficiência e estabilidade, bem como formas de solucionar este conflito, assim como as alternativas colocadas como solução. De todo modo, este trabalho não possui o intuito de esgotar o assunto, mas vincar alguns pontos para um debate importante, ainda considerado tabu em nossa sociedade, bem como apontar elementos para um debate futuro.

2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Antes de adentrarmos no assunto específico acerca do princípio da eficiência nos parece importante fazer algumas considerações preliminares no que se refere as modalidades de administração pública anteriores à emenda constitucional nº 19/1998.

Para entender melhor as modalidades de administração pública, é importante fazermos uma análise prévia acerca dos três tipos puros de dominação legítima segundo Max Weber¹. Para esse autor as formas de dominação legítima se diferem das relações de poder convencionais, por apresentar uma tendência a se estabilizar, por evitar o confronto e por buscar ser reconhecidas como necessárias para manutenção da ordem social.

A primeira forma de dominação legítima seria a dominação legal, que é baseada no estatuto, na lei. Para Weber qualquer direito pode ser criado ou modificado através de uma lei, desde que ela obedeça ao procedimento exigido para sua respectiva criação ou modificação, para ele se a lei é feita ela deve ser cumprida mesmo ela não sendo, do ponto de vista axiológico, legal.

A segunda forma seria a dominação tradicional, segundo a qual a obediência se dá por motivos de hábito porque tal comportamento já faz parte dos costumes. Esse tipo de dominação está enraizado na cultura de uma determinada sociedade.

A terceira forma seria a dominação carismática, que se baseia no discurso, na crença dos subordinados nas qualidades superiores do seu líder, na forma carismática como o sujeito se apresenta para seus subordinados.

Feita essa breve exposição sobre os três tipos puros de dominação legítima presente na obra de Max Weber, passemos a analisar como eles estão presentes na sociedade brasileira e sua influência nos modelos de administração pública, conforme preconizados pela ciência administrativa.

2.1. MODELO PATRIMONIAL

¹ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

O modelo de administração pública patrimonial está intrinsicamente ligado ao tipo de dominação tradicional proposto por Max Weber, sendo assim a função que cada sujeito desempenha, decorre dos costumes arraigados na sociedade, da tradição e da lógica do “sempre foi assim”. Durante o período da administração pública patrimonialista o Brasil era predominante rural, a maior parte da sua população encontrava-se no campo, contexto social esse que facilitou a aplicação, durante muitos anos, desse modelo de herança lusitana, é o que propõem Sérgio Buarque de Holanda, segundo o qual “o predomínio esmagador do ruralismo foi antes de tudo um fenômeno típico do esforço dos nossos colonizadores do que uma imposição do meio”²

Sérgio Buarque de Holanda nos ensina que, durante a época do Brasil Império o modelo patrimonialista de administração pública destinava-se, por meio da dominação tradicional, a conservar o regime político então vigente e concentrar o poder na mão daqueles que tradicionalmente o exercia. No entanto desde a época em que a família real portuguesa veio ao Brasil disseminou-se a ideia de descentralização do poder, ideia essa que foi se desenvolvendo ao longo do Brasil Império e eclodiu em 1889 dando origem a proclamação da república. “Toda ordem administrativa do país, durante o império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, por isso, elementos estreitamente vinculados ao velho sistema senhorial”³ é o que leciona Holanda.

Já durante o período republicano de 1889 até o surgimento da Era Vargas, em 1930, o patrimonialismo encaixou-se na tradicional política do coronelismo então vigente à época. Nesse período, apesar de ter ocorrido a descentralização do poder da figura do imperador, a maior parte da população ainda se encontrava no campo e os coronéis, título esse concedido pelos políticos aos grandes proprietários de terra, em decorrência do prestígio que esses tinham na sociedade, passaram a ocupar um papel de destaque na

² HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**, 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 92

³ *Ibidem*, p. 88

política nacional. Isso é o que nos ensina o professor Vitor Nunes Leal , ao dizer que “o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos, entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra”⁴

Durante essa política do coronelismo surgiu a figura do “voto por cabresto”, onde os coronéis, apoiados na forma de dominação tradicional, exerciam seu poder político sobre os votos daqueles camponeses que para ele trabalhavam, e quanto maior o “curral eleitoral”, ou seja, quanto maior número de camponeses que votavam segundo as determinações do coronel, maior era seu prestígio social, “o coronel é quem comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto”⁵ Assim esses coronéis garantiam a eleição dos políticos que eles apoiavam em troca de favores particulares, como por exemplo a criação de açudes ou barragens na propriedade daquele coronel, ou mesmo a nomeação para ocupar determinado cargo público de pessoas próximas a ele.

Durante esse período, ao passo que o ingresso na administração pública não se dava por meio de concurso público, mas sim por meio de indicação política, existia uma forte relação de pessoalidade, ou até mesmo de afetividade, entre o coronel e o servidor público. Leciona Leal que,

Com a difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida as qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia. Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins, ou aliados políticos dos coronéis.⁶

Desde a época do Brasil Império a forma como se administrava os órgãos e sistemas de governo era patrimonialista, mesmo com o advento da República, em 1889, não se introduziu na consciência do cidadão, em especial do gestor público, o ideal republicano que fundamente essa forma de governo, que seria tratar “a coisa pública” como se publica fosse. É desse ideal republicano que decorre o princípio da supremacia do interesse público que é hoje um dos pilares do denominado regime jurídico-administrativo, que fundamenta todas as prerrogativas de que dispõe a administração como

⁴ LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**, Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf> Acessado em: 25 de Out. 2017

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

instrumento para alcançar os fins que a Constituição e as Leis impõem ao Estado. Segundo expressa tal princípio existindo conflito entre o interesse particular e o interesse público, deve prevalecer esse último.

No período em que vigorou o patrimonialismo, não havia distinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado, por vezes o funcionário público tratava a esfera pública, como uma expansão das suas relações pessoais, tratando o que é público como se privado fosse. Nesse contexto Sérgio Buarque de Holanda, ao tratar da realidade brasileira no século XX na sua obra *raízes do Brasil*, entende que o funcionário público traz para a esfera pública suas relações pessoais, não conseguindo fazer uma separação nítida entre o que é público e o que é privado:

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferir relaciona-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.⁷

Essa relação de pessoalidade característica do modelo patrimonialista compromete a prestação do serviço público dando origem a corrupção, ao nepotismo, ineficiência, falta de profissionalismo, onde os bens públicos são utilizados para fins pessoais e os cargos públicos são usados como “moeda de troca” de favores para os políticos. Tal forma de administração pública torna-se insustentável com o desenvolvimento do capitalismo e das democracias pelo mundo, surgindo a necessidade de se pensar em um novo modelo.

2.2 MODELO BUROCRÁTICO

Getúlio Vargas, então presidente do Brasil, em 1930 adotou uma política de combate ao coronelismo, promovendo a urbanização do país afim de trazer o homem do campo para cidade e enfraquecer seus principais opositores apoiados pelos coronéis da época. Para enfrentar o coronelismo e a dominação tradicional então vigente no país, Vargas utilizou-se de dois outros tipos de dominação legítima propostos por Weber, a dominação carismática,

⁷ HOLANDA, *Op cit.* p. 146

onde por meio do discurso Vargas se apresentava como um político bem populista e conseguia convencer grande parte do eleitorado que ele era a melhor opção para presidir o país naquele momento, e com medidas populistas como o conceder o direito de voto as mulheres e a criação de uma série de direitos trabalhistas. Desse modo, Getúlio Vargas conseguiu ganhar a confiança e lealdade desses segmentos da sociedade que garantiram legitimidade ao seu governo.

Getúlio Vargas também utiliza-se de outro tipo de dominação legítima, a dominação legal, para permanecer no poder, nesse tipo de dominação as pessoas devem obedecer a lei independentemente de sua carga valorativa, se a lei foi feita obedecendo um procedimento legal ela é válida e deve ser cumprida. Esse tipo de dominação legal está intimamente ligado ao modelo burocrático de administração pública que surge para racionalizar e tornar mais impessoal a administração do Estado. Esse modelo segue a lógica racional-legal, funcionando com base em normas, leis e regulamentos afim de evitar a pessoalidade no desempenho da função pública e consequentemente a ineficiência na prestação do serviço público por parte do Estado.

Esse novo modelo de administração pública surge simultaneamente como o Estado Intervencionista, apoiado na ideologia de que o Estado deve deixar de ser um centro de influência política e se tornar ator principal da economia do país. Para implantar esse novo Estado Intervencionista segundo Paulo Daniel “Três diretrizes principais foram propostas e apoiadas por Vargas, [...] critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito”⁸.

Esse Estado Intervencionista começa a investir maciçamente na criação de órgãos e na infraestrutura do país, promovendo a consolidação da urbanização e uma alteração no modo de produção capitalista, que deixa de ser agrário-exportador de produtos primários para o modelo industrial calcado na formação de um mercado industrial interno, essa alteração no modo de produção gerou novos postos de trabalho e incentivou o êxodo rural, consolidando definitivamente a urbanização do país. Durante esse período criou-se várias empresas estatais como, por exemplo, a Petrobrás e Vale do

⁸ LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. p. 18-9

Rio Doce, empresas estas que tinham a função de alavancar a economia nacional. A proposta intervencionista de Getúlio Vargas fica clara em suas seguintes palavras em relação aos serviços públicos:

Não sou exclusivista, nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio ao capital estrangeiro a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, sob a forma de empréstimos, no arrendamento de serviços, concessões provisórias ou em outras múltiplas aplicações equivalentes. Mas quando se trata de indústria de ferro, com a qual havemos de forjar toda a aparelhagem dos nossos transportes e da nossa defesa; do aproveitamento das quedas d'água, transformadas em energia, que nos ilumina e alimenta as indústrias de paz e de guerra; das redes ferroviárias de comunicação interna, por onde se escoam a produção e por onde se movimentam, em casos extremos, os nossos exércitos, quando se trata- repito- da exploração de serviços de tal natureza, de maneira tão íntima ligados ao amplo e complexo problema de defesa nacional, não podemos aliená-los, concedendo-os a estranhos, cumprindo-nos, previdentemente, manter sobre eles o direito de propriedade e domínio (...). É aconselhável a nacionalização de certas indústrias e a socialização progressiva de outras, resultados possíveis de serem obtidos, mediante rigoroso controle dos serviços públicos de utilidade pública e lenta penetração na gerência das empresas privadas, cujo desenvolvimento esteja na dependência de favores oficiais⁹

Apesar das características da racionalidade do trabalho, da profissionalização, do formalismo, do respeito a legalidade, e sobre tudo da impessoalidade presentes na administração burocrática com o objetivo de alcançar uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos, persiste ainda na sociedade traços patrimonialistas que refletem na gerência do Estado Intervencionista. Nas palavras de Sérgio Buarque: “Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós”¹⁰. Para esse autor a impessoalidade nunca existiu de forma muito clara aqui no Brasil, porque sempre existe uma forma de driblar a lei, o famoso “jeitinho brasileiro”.

Em 1956 Juscelino Kubitschek promoveu a industrialização do país abrindo a porta da economia brasileira para o capital estrangeiro, incentivando o desenvolvimento da indústria de base, com destaque para o setor automobilístico. Surge nesse período uma transformação da corrente de ideias liberais que foram implantadas no Brasil desde o governo Vargas, sai de cena o Intervencionismo e entra o nacional-desenvolvimentismo, esse novo modelo apresenta sutis diferenças em relação ao modelo anterior, cujo principal efeito

⁹ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 802-803.

¹⁰ HOLANDA, op. cit, p. 160

está na abertura ao capital estrangeiro. Segundo bem esclarece Zylbersztajn esse novo modelo de ideias liberais que dá origem ao nacional-desenvolvimentismo, pode ser resumido em três princípios:

Industrialização por substituição de importação em setores industriais de alta prioridade, como indústria automobilística e outros bens de consumo duráveis; Acumulação rápida de capitais mediante ampliação do acesso a fontes públicas e privadas de financiamento externo; Intervenção do Estado para incentivar e canalizar o investimento privado para áreas prioritárias¹¹

Paralelamente a tudo isso, o número crescente de serviços prestados por parte do Estado, fez com que o funcionário público, dentro dos moldes da administração burocrática, atuasse sobre a égide da eficiência administrativa que induz a obediência ao formalismo no desempenho de suas atividades. Só foi possível introduzir essa noção de eficiência dentro da administração pública por causa da ligação entre Estado e Economia, foi nesse modelo burocrático que pela primeira vez se falou em eficiência, ainda que com uma conotação prematura do que se entende por tal conceito. Nesse primeiro momento a noção de eficiência está estritamente ligada ao conceito de legalidade, ao rigor aos procedimentos e a partir do desenvolvimento das ideias oriundas do liberalismo e das transformações dos modelos de Estado que as experiências históricas nos mostra, é que essa noção de eficiência foi se modificando para atender os anseios sociais e legitimar a atuação estatal.

Com uma nova transformação no modelo de Estado em 1964 com a intervenção militar, a administração pública sofre consideráveis alterações, como por exemplo a forma de ingresso no serviço público que retrocedeu e volta a ser por indicação, em decorrência do regime vigente à época. Diante desse cenário o modelo burocrático sofre sérias críticas como bem assegura Justino: “(...) a extrema racionalidade e o excesso de regulamento do sistema acabaram por ocasionar efeitos negativos, como a lentidão dos processos e a redução da eficiência”¹².

¹¹ NÓBREGA, Maílson da. Brasil: um novo horizonte. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org). **Direito e Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005. p. 287.

¹² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Modelos Teóricos de Administração Pública**. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/140775/mod_resource/content/1/Modelos%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 22 de mar. 2017

Surge diante das críticas ao modelo burocrático, novos ideais com base no neoliberalismo, onde se pretende adotar um novo modelo de administração pública, pautado nos resultados invés atentar para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida. Soma-se a isso a crise econômica de 1979 em decorrência da elevação do preço do petróleo, o processo de globalização pelo qual a sociedade vinha passando e o fim da Guerra Fria, e no contexto histórico nacional o fim do regime militar e a redemocratização do país são fatores políticos sociais que contribuíram para o surgimento desse novo modelo de administração pública.

Porém, o novo regime jurídico implantado pela Constituição Federal de 1988, frustra as expectativas dos administrativistas da época e traz consigo o modelo burocrático de gestão pública, redesenhado, é claro, para atender as preocupações e críticas apresentadas a esse modelo, mas continuava sendo incompatível com o estágio de desenvolvimento social e problemas recorrentes apresentados pelo modelo burocrático voltam a ser questão de discussão.

2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998

É importante destacar que nenhum modelo administrativo substitui por completo o outro, eles simplesmente se completam, dessa forma está presente no modelo gerencial a preocupação com a corrupção, nepotismo e pessoalidade na forma de administrar o que é público, além disso está presente também a preocupação com a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, assim como reduzir os custos da máquina pública, herdados do Estado desenvolvimentista.

O modelo gerencial foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998 e traz como objetivos a serem alcançados pela administração pública, a eficiência, qualidade na prestação do serviço público e redução de custos. Esses objetivos são incorporados da administração de empresas e adaptados ao modelo público, importados do regime privado para o regime público, são noções conceituais essencialmente econômicas, fruto das relações entre Estado, sociedade e economia.

Entre as inúmeras inovações que a Emenda Constitucional nº 19/1998 nos trouxe está a implantação gradativa do modelo gerencial e a inclusão da eficiência no rol de princípios expressos que orientam a administração pública, no caput do artigo 37 da Constituição Federal¹³.

A incorporação desse princípio como orientador da máquina administrativa traz para o Estado importantes mudanças na sua forma de atuação, e para sociedade, representa uma grande conquista no sentido de que a sociedade tem um instrumento pelo qual pode cobrar do Estado uma maior eficiência na prestação dos serviços por ele oferecido.

Feita essa breve exposição sobre o modelo gerencial de administração pública e sua relação com o princípio da eficiência, mais adiante passaremos a analisar com maior detalhe tal princípio que constitui o cerne das discussões propostas por esse trabalho.

2.4 CONCEITO DE EFICIÊNCIA

A eficiência é um conceito, como dito anteriormente, essencialmente de natureza econômica. Portanto, deve-se proceder sua análise na economia para só então entendermos de maneira mais clara e coesa o que ela significa, quais suas implicações, se a eficiência se adequa ao regime jurídico de direito público e como esse conceito deve ser aplicado dentro da esfera do ordenamento jurídico brasileiro

O conceito de eficiência é analisado por grandes economistas clássicos que chegaram a formulação de duas visões acerca desse conceito. Primeiro seria a eficiência à Pareto¹⁴, segundo a qual não é possível melhorar o bem-

¹³ “Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL. Constituição Federal de 1988, 5 de Outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 22 de mar. 2017)

¹⁴ Vilfredo Pareto (1848-1923), foi um cientista político, sociólogo e economista, cuja principal contribuição para economia foi a criação do teorema de Pareto, ou eficiência à Pareto, que

estar de uma pessoa sem piorar o de outra. Para essa definição a situação econômica mostra-se eficiente quando se encontra na fronteira das possibilidades de utilidade. Esse raciocínio leva a conclusão de que essa noção de eficiência nos remete a um ótimo social, no sentido de que a soma das utilidades individuais dos bens resultaria no maior valor possível, ou conforme ensina Pareto,

O ótimo de Pareto enuncia que o bem-estar máximo de uma sociedade é alcançado quando não exista outro estado tal que seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar de outro.¹⁵

A segunda corrente trabalha com a noção de eficiência alocativa, que ocorre quando a produção representa as preferências dos consumidores, dessa forma todo bem ou serviço é realizado até o ponto em que ainda exista um equilíbrio entre o benefício ofertado ao consumidor e os custos decorrentes da realização daquele serviço. Segundo Marcato:

“vê-se a percepção da eficiência alocativa, dentre a maioria dos economistas, como sinônimo de eficiência econômica como um todo, aproximando as diversas formas de eficiência a uma só”¹⁶

Da análise desses conceitos podemos extrair os seguintes elementos intrínsecos da definição de eficiência econômica, são eles: (1) Produtividade, uma vez que os custos e benefícios devem ser levados em conta antes de tomar qualquer medida, buscando assim os melhores resultados com os menores custos possíveis; (2) Equidade, que representa um equilíbrio entre a justiça social e a lei positiva; (3) Economicidade, que consiste no emprego dos menores investimentos possíveis, pela forma mais célere para obtenção dos melhores resultados. Para Carvalho Filho “o núcleo do princípio da eficiência é a procura da produtividade e da economicidade”¹⁷

Ao ser incorporada no Direito, em especial no Direito Administrativo, foco do presente trabalho, a noção de eficiência teve que se adequar ao regime jurídico de direito público, onde o que se almeja não é o lucro financeiro,

passou a ser difundido entre outras áreas do conhecimento, principalmente na segunda metade do século XX.

¹⁵ GARCIA, Fernando. PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. De João Guilherme Vergas Netto. São Paulo: Nova Cultura, 1996, p. 13

¹⁶ MARCATO, Marília Bassetti. **Eficiência econômica e inovação: considerações acerca da análise antitruste**. Disponível em : <
<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/viewFile/15142/19433>> Acessado em : 27 de out. 2017.

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 83

perseguido pelas empresas de direito privado, mas sim o interesse público, que por sua vez se traduz dentro dos serviços públicos, em uma melhor prestação desses serviços. Citamos aqui as palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, que entendem que a eficiência, dentro do Direito,

[...] busca o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, de modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício da atividade da administração.¹⁸

Já Simon, dedica um capítulo inteiro de sua obra clássica, *Comportamento Administrativo*, ao se referir ao critério da eficiência, e nos ensina que

A simplicidade do critério da eficiência nas organizações comerciais decorre em grande parte do fato de que dinheiro proporciona um denominador comum para a mensuração da produção e da renda, permitindo que ambas sejam comparadas diretamente. É necessário, por conseguinte, ampliar esse conceito, se se quiser aplicá-lo ao processo decisório, onde sempre há fatores que não são diretamente mensuráveis em termos monetários¹⁹.

Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, onde o critério da eficiência tem como objetivo a obtenção de lucro, que por sua vez é algo mensurável. Na seara do Direito administrativo a noção de eficiência tem como objetivo contribuir para consecução do interesse público, mais precisamente para uma melhor prestação dos serviços públicos, impondo uma atuação mais eficiente por parte dos seus agentes. Isso também é o que pensa Meireles se referindo ao princípio da eficiência da seguinte forma,

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, celeridade e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros²⁰.

Partindo desse conceito, podemos perceber que o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, um relacionado a prestação dos serviços por parte dos órgãos públicos, suas empresas, concessionárias e permissionárias, e outro aspecto relacionado ao dever do agente público de desempenhar sua função com eficiência. Assim pensa e nos ensina Di Pietro,

¹⁸ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21º ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2013. p.207

¹⁹ SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. 3º ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. p.181

²⁰ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33º ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 96.

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público²¹.

Feita essas considerações, concluímos que o conceito de eficiência é essencialmente de origem econômica e, dentro da seara do Direito Administrativo, está relacionado com a qualidade dos atos administrativos. Dessa forma um ato administrativo só será possível quando atingir a maior quantidade de membros da sociedade produzindo os melhores resultados com os menores custos possíveis; abrangendo assim o aspecto quantitativo e qualitativo no controle dos resultados da administração pública permitindo o aprimoramento e uma adequada avaliação do desempenho de seus órgãos, entidades e agentes. Fazemos uso aqui das palavras de Marinela, segundo a qual,

O núcleo do princípio da eficiência é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, que impõem a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional²².

O conceito de eficiência, aqui adotado, deve ser aplicado em todos os níveis da Administração Pública, tanto no aspecto quantitativo como no aspecto qualitativo do serviço, considerando o rendimento efetivo, o custo operacional e a real utilidade, daquele serviço, para os administrados e para administração. Estar-se-ia evidenciando, desta forma, as características do conceito de eficiência proposto por esse trabalho, que consiste na produtividade, na economicidade e na equidade.

2.5 DIFERENÇA ENTRE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Em termos econômicos, existem diferenças conceituais, até certo ponto, claras entre esses princípios, dentro da perspectiva econômica a eficiência está relacionada aos meios com os quais alcançamos os resultados

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ªed. São Paulo: Atlas, 2010. p.83

²² SANTOS, Fernanda Marinela Sousa. **Direito Administrativo-Volume I**. Bahia: Podivm, 2005. p. 41

pretendidos, a eficiência está na economia de meios, o menor consumo de recursos dado um determinado grau de eficácia. Em termos didáticos a eficiência está relacionada com fazer “certo” as coisas, ou nas palavras de Trindade, “a eficiência exige um exame da relação custo-benefício. É a necessidade de planejamento, contorno das necessidades e indicação das mais adequadas soluções, na busca da satisfação do interesse público”²³

Já a eficácia, dentro da ciência econômica, é um conceito de cunho utilitarista, que está relacionado com os resultados pretendidos. Na perspectiva do conceito de eficácia os fins justificam os meios, ou seja, consiste em alcançar os objetivos almejados, independentemente do meio percorrido para atingir tais objetivos. Para Trindade, “a eficácia está relacionada com o exame dos resultados”²⁴

A efetividade, por sua vez, decorre do alcance, simultâneo, da eficiência e da eficácia, ressalta a concretização dos resultados. Caminhamos pela ideia de que a efetividade ocorre quando um produto ou serviço é considerado satisfatório pelo consumidor, Furtado, entende que, “no exame da efetividade deve ser feita a comparação entre os objetivos ou metas que haviam sido fixadas por ocasião do planejamento e os resultados efetivamente alcançados”²⁵

Feita essas breves considerações acerca do que significa cada um desses conceitos na sua ciência de origem, que é a economia, passemos a analisar quais implicações desses conceitos na seara do Direito e como eles se relacionam entre si no âmbito jurídico.

Dentro das Ciências Jurídicas, a eficiência foi elevada ao patamar de princípio constitucional, por meio da emenda nº 19/1998, e com isso passou a orientar e regular toda atividade administrativa. Entendemos que a eficiência consiste na busca perene e equitativa da produtividade e da economicidade.

A equidade mencionada no nosso conceito de eficiência, consiste no equilíbrio entre a rigidez dos procedimentos administrativos e a melhor prestação do serviço público, consiste no equilíbrio entre o controle de legalidade e o controle de resultados, esse último desdobramento do princípio

²³ SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm. 2016, p. 70

²⁴ *Idem*.

²⁵ FURTADO, Lucas. *Apud*. SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João. *Idem*.

da eficiência. Deveras que a legalidade é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, que legitima os atos administrativos, que exerce um controle sobre toda atuação estatal e aqui façamos menção as palavras de Bandeira de Melo, ao se referir ao princípio da eficiência da seguinte forma:

(...)tal princípio não pode ser concebido, senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência²⁶.

Sendo assim é importante frisar que o próprio princípio constitucional da eficiência encontra parâmetros de limitações dentro da legalidade, afim de evitar a busca desmedida por eficiência sem respeito aos preceitos legais.

No entanto, nunca é demais lembrar que, a eficiência foi posta no mesmo patamar de princípio constitucional que a legalidade. Sendo assim não há hierarquia entre esses princípios, eles se completam, ou usando a metáfora proposta por Rezende, ao fazer a relação entre o princípio da eficiência e da legalidade, “Completam-se, tal como um “cubo”, com diferentes faces, mas uma única peça”²⁷. A eficiência aqui adotada não é uma eficiência arbitrária, mas sim uma eficiência legal, decorrente da própria Constituição. Eficiência sem legalidade gera insegurança jurídica em quanto que legalidade sem eficiência gera a ineficiência dos serviços públicos.

A produtividade é a vertente da eficiência que busca alcançar o maior número de resultados e os melhores resultados impostos pela lei. Já a economicidade, consiste no emprego dos menores custos possíveis, com o objetivo de reduzir os desperdícios de dinheiro público, pela forma mais célere, afim de alcançar os objetivos impostos pela lei, da forma mais rápida possível. Percebe-se que a produtividade e a economicidade também se complementam, ou seja, são lados de uma mesma “moeda”.

No que se refere a eficácia, nós entendemos que a adoção do conceito de eficiência em *lato senso*, como foi adotado nesse trabalho, já engloba a noção de eficácia, restando apenas fazermos uma sutil diferença entre esses

²⁶ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20º ed. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 110

²⁷ REZENDE, Karina Murani. **O princípio constitucional da eficiência administrativa e sua interpretação jurisprudencial**. p. 9, Disponível em:<<http://www.anauni.org.br/portal/centro-de-estudos/25-artigos/25-principio-da-eficiencia-art-37-caput-cf-e-sua-interpretacao-jurisprudencial>> acessado em: 25 de mar. de 2017

dois conceitos, conforme nos ensina Sztajn, ao fazer uma análise econômica do direito entende que tanto a eficiência como a eficácia deve ser constantemente perseguida pelo direito, no sentido que:

A eficácia consiste na capacidade para produzir efeitos e a eficiência está relacionada com a produção dos melhores resultados com o mínimo de erros ou perdas, alcançar a função prevista de maneira mais produtiva.²⁸

Já a efetividade está relacionada com os efeitos gerados pelos resultados obtidos das ações administrativas, conforme salienta Filho, que explica de forma didática a diferença entre eficiência, eficácia e efetividade, nas seguintes palavras:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobre eleve nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade²⁹

A noção de eficiência aqui trabalhada, em *“lato sensu”*, engloba não só a eficiência, como também a eficácia, e se materializa, se concretiza na efetividade, o ideal é que todo ato administrativo seja eficiente, eficaz e efetivo.

²⁸ SZTAJN, Rachel. *“law and economics”*. In ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. *Op cit.* p. 81

²⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 19ªEd. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. pp. 25-26

3 ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

Antes de adentrarmos no tema da estabilidade, é necessário fazermos uma breve introdução, acerca de alguns conceitos que estão interligados ao instituto da eficiência, visando facilitar o entendimento do tema posteriormente debatido.

Primeiro devemos compreender bem a definição de serviço público, que tem sua origem na Escola de Bordeaux, na França, cujo propulsor foi *Léon Duguit*. Esse autor adota uma interpretação ampla de cunho social acerca do que é serviço público, que segundo ele é definido da seguinte maneira:

É toda atividade cujo cumprimento deve ser regulado, assegurado e fiscalizado pelos governantes, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, e de tal natureza que só possa ser assegurado plenamente pela intervenção da força governante³⁰.

Modernamente os seguidores dessa escola define serviço público, em “*latu sensu*”, como sinônimo de “função pública” ou “atividade pública”. Abrange assim todas as atividades que são exercidas sobre o regime jurídico de direito público, são elas: atividade jurisdicional, atividade legislativa e até mesmo a atividade política, além é claro das atividades consideradas de administração pública em sentido material (poder de polícia, atividade de fomento e intervenção).

Porém essa definição de serviço público em sentido amplo caiu em desuso na contemporaneidade, onde os principais administrativistas definem serviço público em “*Stricto Sensu*”, como por exemplo Bandeira de Melo, que define tais serviços da seguinte forma:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administradores, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público-portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo³¹.

³⁰DUGUIT, Léon. *Apud*. ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense. 2008, pp. 82-83.

³¹ MELO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 20ªEd. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 634

Apresentada essas definições doutrinárias acerca do que é serviço público, vamos apresentar agora o conceito de serviço público no Direito positivo brasileiro, e segundo nosso ordenamento jurídico, o que irá definir se o serviço é público ou não é o regime jurídico ao qual aquele serviço está submetido. E quem determina o regime jurídico do serviço prestado é o próprio ordenamento jurídico, a Constituição quando atribui competência às pessoas políticas para realizar determinada atividade, assim como as leis infraconstitucionais que determinam o regime jurídico de algumas prestações de serviço.

Outra definição importante, para melhor compreensão do tema proposto no presente capítulo, refere-se ao conceito de servidor público, que por sua vez encontra previsão legal no art. 2º da Lei 8.112/1990, expresso da seguinte forma “Para efeitos desta lei, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público”³².

No entanto a definição legalista do que seja servidor público presente no dispositivo supracitado, não é suficientemente rica de conteúdo, sendo profícua a definição doutrinária do que é servidor público, que segundo nos ensina Bandeira de Melo, é a seguir formulada:

Servidor Público, é a designação genérica utilizada para englobar, todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargo ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de Direito Público³³.

Podemos extrair duas subespécies do conceito de servidor público proposto pelo professor Celso Antônio, são elas: a) Os ocupantes de cargo público de provimento efetivo; b) Os ocupantes de cargo público por comissão.

Já o conceito de cargo público encontra previsão legal no art. 3º “*caput*” da Lei 8.112/90 que apresenta a seguinte definição, “Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”³⁴. Porém, mais uma vez, é importante frisar a definição doutrinária acerca do que se entende por

³² BRASIL, Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm> Acessado em: 30 de março de 2017

³³ MELO, *op. cit.* p. 231

³⁴ BRASIL, *op. cit.*

cargo público de provimento efetivo, o provimento efetivo em cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas, ou provas e títulos, é o que dispõem no art. 37. Inciso II da Constituição Federal, a seguir expresso:

Art. 37. (...) II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvados as nomeações para cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração³⁵.

A efetividade ora mencionada é uma característica do cargo público, e o ingresso nesse cargo público efetivo só se dá por meio de concurso público, desta forma só é considerado efetivo o servidor nomeado por concurso público para ocupar cargo público.

Passaremos agora a análise do instituto da estabilidade do servidor público, conceito; requisitos de aquisição; estabilidade no serviço público e não no cargo público; diferença entre estabilidade, vitaliciedade e efetividade; a demissão do serviço público como forma de perda da estabilidade.

3.1 CONCEITO DE ESTABILIDADE

O instituto da estabilidade foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição Federal de 1938, no modelo de administração pública burocrática e foi a maneira encontrada pelo Estado para combater as práticas patrimonialistas que corrompiam os ideais republicanos do Estado brasileiro.

A estabilidade apresentava três ideias centrais; Primeiro destina-se evitar que os servidores públicos sofram ingerência política, para que o servidor público desempenhe suas atribuições isento de influência política, atendendo exclusivamente ao interesse público; Segundo, evitar que os servidores públicos sofram pressão de natureza econômica dos grandes empresários que por sua vez buscam obter benefícios do setor público; Terceiro, a necessidade de profissionalização dos quadros funcionais do serviço público, para garantir a continuidade dos serviços públicos.

³⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acessado em 30 de março de 2017.

Nesse sentido também pensa Meirelles ao proferir as seguintes palavras:

Com efeito, vale lembrar que a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, também, a obstar aos efeitos decorrentes das mudanças de Governo³⁶.

Percebe-se que as ideias sobre as quais foi concebida a estabilidade do servidor público, são oriundas de princípios norteadores da atuação administrativa, sendo perfeitamente compatível a incorporação desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro.

Na Constituição Federal de 1988 a estabilidade era entendida como uma garantia de permanência no serviço público assegurada, após dois anos de exercício, ao servidor nomeado por concurso, que somente pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado ampla defesa.

Di Pietro, nos ensina que há duas formas de adquirir a estabilidade prevista na constituição de 1998, uma delas seria a forma citada no parágrafo anterior, que leva em consideração um aspecto temporal e um aspecto formal; E a outra forma seria a “estabilidade conferida a servidor que não fora nomeado por concurso desde que estivesse em exercício na data da publicação há pelos menos 5 anos continuados”³⁷.

Porém a Emenda Constitucional nº 19/1998 veio promover uma mudança no modelo de administração pública no Brasil, e traz como objetivos a serem alcançados: a eficiência, a qualidade na prestação dos serviços públicos e a redução de custos. No que tange especificamente a estabilidade do servidor público, a EC nº19/1998 veio flexibilizar tal instituto, com o objetivo de compatibilizar a estabilidade com o modelo gerencial de administração pública pautado na eficiência e desempenho do servidor público.

Após a Emenda, a estabilidade passa a ser definida da seguinte forma conforme dispõem o Art. 41 “*caput*” da CF/88, “São estáveis após três anos de

³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33º ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 445

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ªed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 594.

efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”³⁸.

Seguindo as perspectivas propostas pela referida Emenda, e retomando a “*ratio legis*” da estabilidade, tal instituto passa a ser interpretado como um benefício assegurado ao concursado não para regalo, mas sim para propiciar, em favor do interesse público e dos administrados, uma atuação impessoal por parte dos servidores públicos.

3.2 REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DA ESTABILIDADE

A promulgação da EC nº 19/1998 também alterou os requisitos para aquisição da estabilidade, que passaram a serem os seguintes:

- a) Aprovação em concurso público, o indivíduo antes de adquirir a estabilidade deve ingressar no serviço público por meio concurso de provas, ou provas e títulos.

Essa ideia encontra sustentação constitucional no Art. 37, Inciso II, a seguir transcrito:

“II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma da prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”³⁹.

As provas realizadas de concurso público têm o objetivo de selecionar os candidatos supostamente mais capazes ao desempenho das atividades inerentes à administração pública. Por sua vez a natureza dos títulos, exigidos em alguns concursos, deve guardar ligação com as atribuições do cargo ou emprego público pleiteado.

Continuando as disposições sobre os concursos públicos, o Inciso III do Art. 37 da Magna Carta, expressa que “O prazo de validade do concurso público é de até dois anos, prorrogável por igual período”⁴⁰.

O prazo de validade consiste no período que a administração tem para nomear ou contratar os aprovados no concurso público. Dessa forma se

³⁸ BRASIL, Constituição da República Federativa do. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acessado em 3 de Abril de 2017.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

expirou o prazo de validade do concurso, findam-se também as pretensões em relação as nomeações daqueles candidatos. Não iremos nos adentrar muito ao tema pois as discussões que aqui surgem desviam da finalidade do tema proposto no presente trabalho.

- b) Cargo público de provimento efetivo, a efetividade aqui mencionada é uma característica do cargo público, que só pode ser alcançada se houver uma aprovação prévia em concurso público e significa que o cargo tem caráter permanente.

Meirelles oferece sua contribuição ao afirmar que o caráter de permanência do cargo efetivo, sofre a seguinte restrição:

Enquanto subsistir o cargo, como foi provido, seu titular terá direito ao exercício nas condições estabelecidas pelo estatuto; mas se se modificarem a estrutura, as atribuições, os requisitos para seu desempenho, licitas são a exoneração, a disponibilidade, a remoção ou a transferência de seu ocupante para que outro o desempenhe na forma da lei⁴¹.

O referido autor ainda nos diz que, “o servidor público poderá adquirir direito a permanência no serviço público, mas nunca adquirirá o direito ao exercício da mesma função, no mesmo lugar e nas mesmas condições, salvo os vitalícios”⁴².

Portanto a estabilidade consiste na permanência do servidor público, nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, que satisfaça o estágio probatório, no serviço público, mas não é o direito de permanecer no mesmo cargo para o qual o servidor foi nomeado.

- c) Três anos de efetivo exercício no cargo público que almeja a estabilidade, acompanhado de aprovação em estágio probatório.

O estágio probatório consiste no requisito temporal para aquisição da estabilidade, cuja condicionante desse requisito é a aprovação no estágio probatório, é o período pelo qual se avalia as aptidões do servidor no desempenho das atividades que lhe são próprias; A lei 8.112/90, em seu art. 20 traz as características necessárias que o servidor deve apresentar para adquirir uma avaliação positiva do seu desempenho no estágio probatório, são elas,

⁴¹ MEIRELLES, *op. cit.* p. 532

⁴² *Ibidem*.

assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade, responsabilidade.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, preocupada com a eficiência dos servidores públicos, acrescentou o § 4º ao art. 41 da CF, que ficou com a seguinte redação: “como condição para aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”⁴³. De maneira mais clara, a avaliação especial de desempenho é o procedimento pelo qual se julga o estágio probatório de um determinado servidor.

É importante tecer uma crítica a essa avaliação especial de desempenho que por inúmeras vezes é inócua, não cumprindo sua finalidade de assegurar uma maior eficiência das atividades prestadas pelo servidor público, o que acaba poluído a Administração Pública com servidores ineptos, desidiosos e desinteressados. Esse também parece ser o entendimento de Carvalho Filho, ao dizer que: “A administração já está obrigada a fazer a avaliação de desempenho ao fim do estágio probatório. Entretanto, se a avaliação não for séria e honesta, o dispositivo, como alguns outros, será simples letra morta”⁴⁴.

3.3 DIFERENÇA ENTRE EFETIVIDADE, ESTABILIDADE E VITALICIEDADE

Para um melhor entendimento da proposta desse trabalho torna-se necessário a diferenciação para efeitos didáticos entre efetividade, estabilidade e vitaliciedade.

A efetividade é característica do cargo público dos servidores que desempenham as atividades típicas do Estado, tal cargo apresenta um caráter permanente, muito embora possa ser modificado, ampliado ou mesmo extinto mediante lei, a investidura nesse cargo efetivo dar-se-á unicamente por meio de concurso público.

Por sua vez, a estabilidade, conforme já foi anteriormente definida nesse trabalho, é a garantia constitucional de permanência no serviço público

⁴³ BRASIL, op. cit.

⁴⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008, p. 597

para os servidores regulamente investidos em cargo público de provimento efetivo, após cumprido três anos de efetivo exercício das atribuições inerentes ao cargo e mediante aprovação em avaliação especial de desempenho.

Nos dizeres de Meirelles,

A estabilidade é um atributo pessoal do servidor, enquanto a efetividade é uma característica do provimento de certos cargos. [...] O servidor estável não é inamovível, já vitalício tem direito ao exercício do cargo, em quanto existir, conservando as vantagens respectivas no caso de extinção.⁴⁵

Já a vitaliciedade é a prerrogativa especial de permanência no cargo público, conferida a agentes públicos de determinadas categorias funcionais, titulares de cargo vitalícios, em virtude da especificidade de suas funções. Essa garantia é adquirida mediante o cumprimento do requisito temporal de dois anos de exercício das atividades inerentes ao cargo, o rol de cargo público vitalício é um rol taxativo, definido na própria constituição, exemplo o cargo de magistratura (art. 95, I).

Outra diferença dos cargos vitalícios é que os ocupantes desses cargos só poderão perder seu cargo mediante sentença judicial transitada em julgado, diferentemente dos servidores estáveis e efetivos cujas hipóteses de perda são maiores.

3.4 HIPÓTESE DE PERDA DA ESTABILIDADE

Como há muito viemos falando, a Emenda Constitucional nº 19/1998 provocou grandes mudanças na administração pública, entre elas também se encontra a ampliação das hipóteses de perda da estabilidade presente na constituição.

As hipóteses de perda da estabilidade ocorrem de duas formas, por meio da demissão, que apresenta um caráter eminentemente punitivo; ou por meio de exoneração, que não tem caráter punitivo.

O art. 41, §1º da Constituição federal prevê, em seus Incisos I e II, as hipóteses normativas em que ocorrem a demissão do servidor público estável, são elas,

“Art. 41. São estáveis após 3(três) anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

⁴⁵ MEIRELLES, *op. cit.* p 449

I- em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II- mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado ampla defesa;⁴⁶.

A demissão ocorre para reprimir infração disciplinar grave, ou crime funcional regulamente apurado em processo em processo administrativo ou judicial, sendo assegurado em ambos o direito fundamental a ampla defesa.

Na esfera federal a Lei 8.112/1990, em seu art. 132, traz a lista de infrações administrativas disciplinares que ensejam a imposição dessa penalidade.

Em relação aos outros entes federados fica a cargo deles disciplinar normativamente, por meio de lei, o instituto da demissão do servidor público daquele ente em particular.

A outra forma de perda da estabilidade do servidor público se dá por meio da exoneração, que por sua vez, pode ser por iniciativa do próprio servidor (mediante pedido feito pelo servidor para ser exonerado) ou por iniciativa da Administração Pública, motivada por insuficiência de desempenho ou para observar o limite de despesa com pessoal.

Talvez a grande alteração no instituto da estabilidade provocada pela EC nº19/1998 tenha sido a introdução dessas duas formas de exoneração de iniciativa da administração, onde se consegue ver claramente o espírito da lei traduzido na busca pela eficiência do serviço público e na exigência de redução de gastos públicos, que por sua vez materializou-se nessas formas de exoneração de iniciativa da Administração Pública, visando sempre, nunca é demais lembrar, a eficiência, princípio motriz da máquina pública.

A previsão legal da exoneração de iniciativa da Administração encontra-se em dois dispositivos constitucionais, no Inciso III do §1º do art. 41, que dispõem como hipótese do servidor público estável perder o cargo, por meio de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

É importante tecer uma crítica ao poder legislativo, no sentido de que quase 20 anos após a Emenda que acrescentou o inciso III ao art. 41 da CF, ainda não se criou essa Lei Complementar de que trata o inciso III do referido artigo, tornando a finalidade do dispositivo legal opaca. Diante disso percebe-

⁴⁶ BRASIL, *op. cit.*

se que o referido dispositivo legal representa uma norma constitucional de eficácia limitada que, segundo ensina o professor Pedro Lenza, “são aquelas em que no momento em que entra em vigor, não tem o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei infraconstitucional para isso acontecer”⁴⁷.

A procrastinação do legislativo para criar a Lei Complementar de que trata o inciso III do §1º do art. 41 da constituição, para regulamentar a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, compromete a finalidade do dispositivo, gerando reflexos diretos na Administração Pública.

A outra forma de exoneração do servidor estável de iniciativa da Administração, está localizada no art. 169 §4º da CF, a seguir transcrito:

“Art.169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base nesse artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I- redução em pelo menos 20%(vinte por cento) das despesas cargos em comissão e funções de confiança;

II- exoneração dos servidores não estáveis;

§4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que o ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”⁴⁸.

A lei complementar que se refere este dispositivo legal, é a Lei Complementar 101/2000, conhecida como lei de responsabilidade fiscal, que no seu art. 19 veio limitar as despesas total com pessoal em 50% da receita corrente líquida da União, e 60% da receita dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Da interpretação desse dispositivo podemos extrair a seguinte conclusão, o servidor público estável só semente perderá o cargo se, e

⁴⁷ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17º ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 237.

⁴⁸ BRASIL, *op. cit.*

somente se, o órgão administrativo, a qual ele estiver vinculado, houver reduzido 20% dos cargos comissionados e de confiança, assim como houver, também, exonerado os servidores não estáveis daquele órgão, para só assim, e somente assim, se justificar legalmente a exoneração do servidor público estável, com base no §4 do art. 169 da CF.

4 A BUSCA PELA EFICIÊNCIA NO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM CONFORNTO COM A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

O apego ao rigor técnico, a desmotivação do servidor público, a promoção funcional por antiguidade e não por merecimento, o distanciamento entre servidor público e cidadão e o engessamento do Estado são fatores administrativos típicos da burocracia que contribuíram para a criação do modelo gerencial.

Esse novo modelo emerge em um cenário econômico em que ocorre uma integração cada vez maior das economias nacionais, com condições tecnológicas que aumentam as possibilidades de comunicação entre as pessoas, e uma fluidez de capital que aumenta a concorrência global.

No que tange ao cenário social, o modelo gerencial desabrocha em meio a consolidação do capitalismo como modelo econômico sustentável para os próximos anos, isso transmitiu segurança aos investidores para empreender, gerar riqueza e assim incentivar o desenvolvimento das economias.

Segundo nos ensina Bresser Pereira:

“[...]No Estado desenvolvimentista, a administração burocrática, era uma modalidade de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas. Se, nos países desenvolvidos, a res pública não foi bem protegida pela administração burocrática, dada sua ineficiência em administrar o Estado de Bem-Estar Social, nos países em desenvolvimento, a res publica foi ainda menos protegida, porque, nesses países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas também a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico”⁴⁹.

A emenda constitucional nº 19/1998 introduziu a eficiência no rol de princípios orientadores da Administração Pública na tentativa de promover uma mudança no modelo de administração a fim de modernizar a máquina pública que até então era rígida, arcaica e ineficiente. Nessa tentativa promoveu entre

⁴⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ªed., Ed Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006. p. 27-8.

outras mudanças a flexibilização do instituto da estabilidade com a finalidade de compatibilizá-lo com o princípio da eficiência.

A estabilidade do servidor público antes da emenda nº 19/1998 era vista como um escudo protetor utilizado pelo servidor estável para agir com desleixo no desempenho de suas atribuições. Essa garantia que originalmente foi criada com a intenção de assegurar ao servidor público um mecanismo de atuação impessoal, isento de pressões políticas e econômicas, a fim de alcançar a consecução do interesse público, que, por sua vez, constitui a pedra basilar sobre a qual se edifica todo o Direito Administrativo, transformou-se em um instituto protecionista da ineficiência dos servidores públicos desleixados, descompromissados e desmotivados.

Em quanto que no Direito Privado o empregador exerce um controle constante e duradouro em relação aos serviços desempenhados pelos seus empregados, exigindo desses uma atuação eficiente, que por temor de demissões acabam desempenhando suas atribuições com o máximo de esmero possível. Já na Administração Pública, esse controle não existe, ou quase não existe, e a cobrança por eficiência dos servidores públicos esbarra no instituto da estabilidade, tal instituto vem sendo desvirtuado e muitas vezes acaba funcionando como garantia contra a demissão do servidor público, mesmo ele sendo ineficiente.

No modelo administrativo burocrático, anterior a Emenda Constitucional nº19/1998, a atuação do servidor público mesmo que fosse ineficiente, ganhava contornos de legalidade, pela simples obediência aos procedimentos exacerbados previstos em lei. Essa ineficiência na prestação do serviço público por parte do servidor, não sofria repressão alguma no modelo burocrático em decorrência do escudo protetor da estabilidade.

Aqui reside o conflito entre o princípio da eficiência, norteador da administração pública, e o instituto da estabilidade, que funciona como escudo protetor para servidores descomprometidos com o interesse público. Dessa forma tal instituto representa um verdadeiro entrave para aplicabilidade da eficiência dentro da máquina pública e a consequente melhora na prestação dos serviços públicos.

Com o passar do tempo criou-se na sociedade uma cultura de que o servidor público uma vez adquirida a estabilidade jamais perderá o cargo, e

isso, entre outros fatores, gera uma espécie de “comodismo” e faz com que o servidor público não produza tanto quanto ele produziria se estivesse sobre a égide do Direito Privado. Surge aqui a necessidade de flexibilização do instituto da estabilidade com a finalidade de compatibilizá-lo com as modernas técnicas de gestão voltadas para eficiência e o desempenho.

A busca pela eficiência no modelo de administração pública gerencial tem como consequência a tentativa de flexibilização da estabilidade como uma forma de adequar tal instituto ao novo modelo de administração pública, que já não mais se contenta apenas com uma atuação legal do servidor público, mas exige desse o desempenho eficiente de suas atribuições. Essa flexibilização se deu por meio da criação de um procedimento de avaliação periódico de desempenho do servidor público, conforme previsão legal expressa no inciso III, §1º do art.41 da Constituição Federal.

4.1 A TENTATIVA DE FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE POR MEIO DE UMA NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA

Muito embora tenha havido a flexibilização da estabilidade em decorrência da EC nº19, o modelo gerencial de administração tem como objetivo alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos e para isso, é preciso, em primeiro lugar, efetivar essa flexibilização que veio expressa em um dispositivo normativo de eficácia limitada, sendo assim não houve, de fato, a flexibilização da estabilidade e ela continua sendo um obstáculo no desenvolvimento pleno da eficiência dentro da Administração Pública.

O dispositivo normativo que tentou flexibilizar a estabilidade, é o inciso III, §1º do art.41 da Constituição Federal, que apresenta a seguinte redação:

“Art. 41. São estáveis após 3(três) anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I- [...]

II- [...]

III- mediante avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurado ampla defesa”⁵⁰.

Segundo nos ensina o grande Professor Pedro Lenza, ao tratar do assunto “As normas de eficácia limitada no momento em que entram em vigor, não tem condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de lei integrativa infraconstitucional ou de emenda constitucional”⁵¹.

Diniz entende tais normas da seguinte forma,

“São preceitos constitucionais que tem aplicação mediata, por dependerem de norma posterior, ou seja, de lei complementar ou ordinária, que lhe desenvolva a eficácia, permitindo o exercício do direito ou do benefício consagrado. Sua aplicabilidade de produzir efeitos é mediata, pois, enquanto não for promulgada aquela lei complementar ou ordinária, não produzirão efeitos positivos, mas terão eficácia paralisante de efeitos de normas precedentes incompatíveis e impeditivas de qualquer conduta contrária ao que estabelecerem. Não recebem, portanto, do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação imediata, porque ele deixou ao legislativo a tarefa de regulamentar a matéria, logo, por esta razão, não poderão produzir todos os seus efeitos de imediato, porém tem aplicabilidade mediata, já que incidirão totalmente sobre os interesses tutelados, após o regramento infraconstitucional”⁵².

Para efetivar a flexibilização da estabilidade, proposta pela Emenda nº19/1998, é preciso criar a Lei Complementar de que trata o inciso III §1º do art. 41 da C.F. e isso constitui um dever do Poder Legislativo, que por sua vez vem procrastinando a criação dessa lei há quase vinte anos, ou seja, há vinte anos nós estamos esperando a efetivação da flexibilização da estabilidade.

Dessa forma a estabilidade continua sendo vista como um entrave para a modernização da máquina pública e mostra-se cada vez mais necessário o debate em torno de uma reforma que efetive o modelo gerencial de administração com o objetivo de desburocratizar o serviço público almejando sempre um desempenho eficiente dos servidores para consecução do interesse público.

⁵⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988, 5 de Outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 17 de Abril de 2017

⁵¹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13ªed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 236.

⁵² DINIZ, Maria Helena. *Apud*. MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 6ªed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 40.

4.2 A INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE INCENTIVO A PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UMA FORMA DE DESENVOLVIMENTO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O modelo gerencial de Administração Pública traz como objetivos a serem alcançados, a eficiência, qualidade na prestação do serviço público e redução de custos. Esses objetivos são incorporados da administração de empresas e adaptados ao modelo público, importados do regime privado para o regime público, são noções conceituais essencialmente econômicas, fruto das relações entre Estado, Sociedade e Economia.

A ineficiência dos serviços públicos gera grandes reflexos e corrompe a ideia que fundamenta o Estado, a ideia de contrato social, segundo a qual, nas palavras de Hobbes, citadas por Dalmo de Abreu:

“A vida em sociedade, depende da existência de um poder visível, que mantenha os homens dentro dos limites consentidos e os obrigue, por temor ao castigo, a realizar seus compromissos e à observância das leis da natureza anteriormente referidas. Esse poder visível é o Estado, um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para sua proteção e defesa”⁵³.

A consequência prática disso são as crescentes teorias liberais, no fim do século XX e início do século XXI, que giram em torno da ideia de redução do tamanho do Estado, segundo explica Fábio Ulhoa:

“Estamos vivendo um momento em que o Direito está mudando. O Direito Público e o Direito Privado, em meu modo de ver, nada mais são do que expressões jurídicas desse movimento do Estado que é mais intervencionista ou menos intervencionista em função da necessidade de lutas de classes. O Direito Público e o Direito Privado variarão de tamanho, justamente, em função desta dialética. Não existe dessa forma, a ideia de que os constituintes, com atos de livre vontade, definem uma estrutura jurídica que condiciona as leis e decisões. Não é pelo previsto na Constituição que o Direito Público é maior ou menor. Trata-se de uma questão muito mais complexa e dinâmica”⁵⁴.

Na medida em que a figura do Estado vem sendo reduzida ela deixa de intervir na economia como antes, ocorre uma “privatização” do Direito Público, e com isso surge a necessidade de criação de novos instrumentos

⁵³ DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 1998, p.9.

⁵⁴ COELHO, Fábio Ulhoa. Reforma do Estado e Direito Concorrencial. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 194.

jurídicos ou a possibilidade de incorporação de alguns mecanismos da iniciativa privada ao Direito Público.

Para concretizar a “*ratio legis*” da Emenda nº19 é necessário, além da elaboração da lei complementar que efetivamente flexibiliza a estabilidade, a criação, ou incorporação de alguns mecanismos de incentivo a produtividade da iniciativa privada para o âmbito de atuação da administração pública como forma de alcançar a eficiência na prestação do serviço público.

Essa ideia, de incorporação desses mecanismos de incentivo a produtividade, vem de uma análise econômica do Direito Administrativo, que procura adequar alguns institutos da administração de empresas ao serviço público, com o objetivo de extrair o que tem de bom no Direito Privado para incrementar o Direito Público.

Passaremos agora a análise desses mecanismos de incentivo a produtividade, a começar pelas gratificações, tal mecanismo encontra sua origem no Direito do Trabalho e decorre de um ato de liberalidade do empregador visando recompensar o empregado mediante uma atuação satisfatória de suas atribuições.

Nos dizeres do professor Sergio Pinto Martins,

“A gratificação pode ter várias finalidades: a) retributiva, de modo a remunerar o empregado pelo serviço prestado, seja de maneira expressa ou tácita; b) premial, ou de recompensa pelos serviços extras prestados; c) estimulante, de modo a fazer com o que o empregado produza mais ou melhor sua produção”⁵⁵.

São modalidades de gratificação: a gratificação por assiduidade que vinculado a frequência ou baixo índice de faltas ou atrasos injustificados do empregado, em determinado tempo; a gratificação por produtividade, condicionada ao implemento de uma determinada produção ou meta predeterminada; a gratificação por tempo de serviço, estabelecida para incentivar a carreira do empregado naquela empresa; a gratificação de função, devida em relação à maior responsabilidade atribuída ao empregado.

Outro mecanismo de incentivo a produtividade que pode ser incorporado na administração pública é o prêmio, que segundo Martins, “decorre da produtividade do trabalhador, dizendo respeito a fatores de ordem

⁵⁵ MARTINS, Sergio Pinto, **Direito do Trabalho**. 27ªed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 273

peçoal deste, como a produção, a assiduidade, a qualidade”⁵⁶. Esse mecanismo apresenta estímulos a competitividade entre os funcionários de uma empresa, com a finalidade de melhorar desempenho e a produtividade dos funcionários.

São modalidades de prêmio: o prêmio de produção, que diz respeito a quantidade de peças produzidas; o prêmio de qualidade, concedido em virtude da excelência na prestação do serviço; o prêmio de assiduidade, pago ao empregado que não chega atrasado ou que não tomou falta; prêmio de zelo, oferecido ao empregado que cuida corretamente dos bens da empresa, sem causar nenhum dano ao equipamento.

Podemos citar também as comissões, que também é um instrumento de estímulo a produtividade dos empregados, tal instituto constitui um valor pago sobre uma meta de produtividade previamente estabelecida ao empregado, que se alcançada gera um incremento no salário do empregado.

Pertinente é a advertência feita por Silva ao se referir as comissões,

“Em caso de não alcançar as vendas ou a condição imposta para o recebimento da comissão, não se pode deixar de pagar ao empregado o salário mínimo, pois se estaria submetendo o seu recebimento a uma condição aleatória violando o princípio da alteridade ou a característica da forfetariedade”⁵⁷.

Podemos citar como exemplo concreto de implantação bem-sucedida desses mecanismos de incentivo a produtividade do servidor, o programa Paraíba Unida pela Paz, desenvolvido pelo governo do estado, por meio da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Civil, que confere uma comissão por produtividade aos batalhões da Polícia Militar que conseguirem reduzir o número de homicídios, na sua região, em relação ao mesmo período do ano anterior. Isso incentiva uma atuação mais eficiente por parte do servidor e uma melhoria significativa na prestação do serviço público, onde quem ganha com isso é a população.

Tais mecanismos, citados aqui, nos parece serem compatíveis com o Direito Público, feitos alguns ajustes é claro, eles refletem o espírito das ideias propostas pela Emenda Constitucional nº19/1998, sobre tudo no que tange a consecução da eficiência na Administração Pública.

⁵⁶ *Ibidem*. 284.

⁵⁷ SILVA, Paulo Antônio Maia, **Sinopse de Direito do Trabalho**. 4ed. São Paulo: Edijur, 2014 págs. 164-165.

4.3 OUTROS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ALÉM DA FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO.

Outro instrumento que se mostra necessário e extremamente importante para efetivação da aplicação do princípio da eficiência é a criação de um controle de resultados dentro da administração pública. Tal controle seria baseado em metas e objetivos, traçados em lei, e perseguidos pelos servidores e pelo órgão ao qual estão vinculados.

O controle aqui proposto seria uma espécie do controle interno, ou seja, seria exercido pela própria administração pública, na fiscalização dos atos praticados por seus órgãos e servidores, visando cobrar deles uma atuação mais eficiente na prestação dos seus serviços satisfazendo assim o interesse público do Estado e legitimando sua atuação.

Em relação ao momento de exercício do controle de resultados, aqui, proposto, tal controle seria subsequente aos atos administrativos praticados pelos servidores ou realizado após o período previsto em lei para o órgão público atingir as metas e objetivos estipulados. As metas são traçadas à curto prazo, em quanto que os objetivos são traçados à médio e longo prazo. E isso possibilita uma maior flexibilidade e agilidade da máquina pública que já não pode mais ser vista como algo estático e rígido.

Ao implantar metas e objetivos, aos órgãos e servidores, a Administração está criando a possibilidade de se exercer um controle constante e duradouro, cujo objetivo primordial é a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Em relação ao aspecto do controle de resultados, tal controle seria em relação ao mérito dos atos administrativos, segundo afirma Meirelles “é aquele que visa a comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado”⁵⁸. Seguindo seu pensamento o referido autor ainda nos diz:

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ªEd. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 669.

A eficiência é comprovada em face do desenvolvimento da atividade programada pela administração e da produtividade de seus servidores; o resultado é aferido diante do produto final do programa de trabalho, levando-se em conta o trinômio custo-tempo-benefício; a conveniência ou oportunidade é valorada internamente pela Administração para prática, abstenção, modificação, ou revogação do ato de sua competência. Vê-se portanto, que a verificação da eficiência e do resultado é de caráter eminentemente técnico, vinculada a critérios científicos, ao passo que o juízo de conveniência ou oportunidade é fundamentalmente político-administrativo e discricionário, razão pela qual o controle daquelas condições pode ser exercido por órgão especializado até mesmo estranho à Administração e o desta é privativo das Chefias do Executivo e, nos casos constitucionais, por órgãos do Legislativo em função político-administrativa⁵⁹.

A discricionariedade presente no juízo de conveniência e oportunidade, aqui mencionado, é uma discricionariedade limitada por lei e nos parece oportuna as palavras do professor Bandeira de Melo, ao definir a discricionariedade da seguinte forma:

Discricionariedade é a margem de “liberdade” que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada a satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida ao mandamento, dela não se pode extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente⁶⁰.

A discricionariedade não só é aplicada quando a lei expressamente confere à Administração Pública o poder de decidir acerca da oportunidade e conveniência de um ato, mas também quando a lei utiliza os denominados conceitos jurídicos indeterminados.

Interessante observar também, que os limites da discricionariedade não decorrem exclusivamente de dispositivos expresso em lei, mas também de princípios orientadores do sistema jurídico como um todo, a exemplo dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Já em relação a amplitude, o controle de resultados adota um sistema misto, no viés interno ao órgão exerce controle hierárquico no desempenho das atribuições dos servidores públicos. E no viés externo ao órgão, exerce um

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ MELO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 20ªEd. São Paulo: Malheiros. 2006, p. 916

controle finalístico em relação aos demais órgãos que compõem a pessoa jurídica ao qual ele está ligado.

O controle hierárquico é exercido dentro do mesmo órgão, permite que o superior aprecie os aspectos dos atos praticados por seu subordinado, possibilitando assim a fiscalização do desempenho dos servidores públicos de um determinado órgão.

O controle finalístico, por sua vez, é fundamentado em uma relação de vinculação entre pessoas, autônomas entre si, porém que estão interligadas por meio de uma política pública de governo, e restringe-se à verificação do enquadramento da entidade controlada no programa geral de governo e à avaliação objetiva do atingimento, pelo órgão, de suas finalidades estatutárias.

Portanto a criação de um controle de resultados apresenta-se como uma forma de efetivação das ideias presentes na Emenda Constitucional nº19/1998 que deu origem a chamada reforma administrativa gerencial, objetivando a modernização da máquina pública que passa a ter o cidadão no centro de sua atenção e preocupação.

Outra proposta de efetivação da administrativa gerencial é a utilização, mais frequente, das agências reguladoras, e no que se refere especificamente aos serviços públicos, a criação de uma agência nacional de regulação da prestação dos serviços públicos.

A criação do instituto das agências reguladoras, tem sua origem nas ideias liberais do fim do século XX, no Brasil foi introduzida no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº19/1998, e tem como premissa básica a redução da máquina pública, que por sua vez está sobrecarregada de serviços, que muitas vezes são prestados de maneira ineficiente em relação aos mesmos serviços ofertados pelo setor privado.

Pertinente se mostra as palavras de Sundfeld, ao fazer referência ao tema das agências reguladoras,

Se o Estado abdicasse totalmente do poder na prestação do serviço público privatizados e na correspondente estrutura empresarial, correria o risco de assistir passivamente, ao lapso de setores essenciais para o país, como o setor elétrico e de telecomunicações. O Estado necessita, ainda, impedir práticas anticoncorrenciais, o que pode, de forma nenhuma, ser deixado ao cargo da 'mão invisível' do mercado. Existe, também, a necessidade de proteção dos interesses dos usuários e de assegurar a universalização dos serviços públicos, possibilitando que eles sejam prestados aos milhões de excluídos

existentes no Brasil (pessoas sem acesso a saneamento básico, energia elétrica, meios de transporte coletivo, telefones etc.)⁶¹.

As agências reguladoras são definidas como autarquias sob regime especial, dotadas de alto grau de especialização técnica, com a função de regular setor específico da atividade econômica ou um determinado serviço público, possuem poder normativo, sancionador e são dotadas de autonomia e imparcialidade. A agência nacional de regulação do serviço público, proposta nesse trabalho, visa fiscalizar a prestação dos serviços públicos e o cumprimento das metas e objetivos previstos em lei para aquele órgão e seus servidores.

A análise da nova ordem jurídica imposta pela promulgação da carta magna de 1988 institui o Estado Democrático de Direito gerando efeitos na administração pública no sentido de que o usuário do serviço público deixa de ser visto como mero beneficiário e passa a ser visto como consumidor. Essa mudança de perspectiva da enseja a uma atuação conjunta entre a agência reguladora, aqui proposta, e as ouvidorias e corregedorias de cada órgão fiscalizado.

A atuação das ouvidorias e corregedorias é desenvolvida no sentido de fornecer dados acerca da satisfação do cidadão com os serviços prestados por aquele órgão e seus agentes e a utilização desses dados é voltada para o aperfeiçoamento desse órgão.

A participação ativa do cidadão na esfera pública, aliada a instrumentos de transparência, pode possibilitar o desenvolvimento da democracia, muito embora, seja pertinente a relação entre igualdade e liberdade, apresentada Pondé, ao fazer referência à Tocqueville,

Quando você dá mais espaço para liberdade, a tendência é que a democracia acentue as diferenças entre as pessoas e os grupos que nela vivem. Mas a liberdade é a chave da capacidade criativa e empreendedora do homem. Quando você acentua a igualdade, a democracia ganha em nivelamento e perde em criatividade e geração de abundância para as pessoas⁶².

⁶¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Apud*. ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. *Op. cit.* p. 157-158

⁶² TOCQUEVILLE, Alex. *Apud* PONDÉ, Luiz Felipe. **Guia Politicamente Incorreto da Filosofia**. São Paulo: Leya, 2012, p. 49-50

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional nº19/1998, na tentativa de reformar o Estado, implantou o modelo gerencial de administração pública com ênfase no princípio da eficiência, feito isso teve que compatibilizar alguns institutos que outrora foram criados sobre outros ideais, atendendo a outros clamores sociais.

Entre os institutos jurídicos que sofreram alteração diante das novas perspectivas implantadas pela Emenda Constitucional nº19/1998, atendendo aos anseios sociais por um Estado democrático, eficiente e inteligente, está o instituto da estabilidade, afim de torna-se mais flexível.

A sociedade democrática e participativa começa a cobrar do Estado uma atuação mais eficiente na prestação dos serviços por ele prestado, diante disso mostra-se cada vez mais necessária a criação da lei complementar prevista no inciso III, §1º do art. 41, que regulamenta a avaliação periódica de desempenho, fornecendo aplicabilidade imediata a tal dispositivo normativo, para, assim, concretizar a flexibilização da estabilidade do servidor público.

Para além da proposta de flexibilização da estabilidade do servidor público a Emenda Constitucional nº19/1998, fundamenta-se em uma ideia básica que é torna a máquina pública mais eficiente, sendo assim essa flexibilização da estabilidade é apenas um mecanismo de se alcançar o espírito orientador da referida emenda.

Tomando como base, a ideia de desenvolvimento da eficiência dentro da máquina pública, os mecanismos de incentivo a produtividade do servidor público apresentam-se como uma alternativa viável para consecução da “*ratio legis*” Emenda Constitucional nº19/1998.

REFERÊNCIAS

Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21ªed. São Paulo: Método, 2013

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense. 2008

BRASIL. Constituição Federal de 1988, 5 de Out. de 1988. Constituição da Republica Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível
Em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 17 de Abril de 2017

_____, Lei nº 8.112 de 11 de dez. de 1990.Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm> Acessado em: 30 de março de 2017

COELHO, Fábio Ulhoa. Reforma do Estado e Direito Concorrencial. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 1998

DINIZ, Maria Helena. *Apud*. MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 6ªed. São Paulo: Atlas, 1999

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ªed. São Paulo: Atlas, 2010

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001

GARCIA, Fernando. PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. De João Guilherme Vergas Netto. São Paulo: Nova Cultura, 1996

FILHO, José dos Santos Carvalho, **Manual de Direito Administrativo**. 19 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008

_____, **Manual de Direito Administrativo**. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**, Disponível em: <
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%2C%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf>
 Acessado em: 25 de Out. 2017

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública**. Rio de Janeiro:Qualitymark, 2007

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17º ed. São Paulo: Saraiva, 2013

MARCATO, Marília Bassetti. **Eficiência econômica e inovação: considerações acerca da análise antitruste**. Disponível em : <
<https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/viewFile/15142/19433>> Acessado em : 27 de out. 2017.

MARTINS, Sergio Pinto, **Direito do Trabalho**. 27ºed. São Paulo: Atlas, 2011

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33º ed. São Paulo: Malheiros, 2007

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ºed. São Paulo: Malheiros, 2006

NÓBREGA, Mailson da. Brasil: um novo horizonte. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org). **Direito e Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Modelos Teóricos de Administração Pública**.Disponível em:<https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/140775/mod_resource/content/1/Modelos%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>.Acesso em: 22 de mar. 2017

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ªed., Ed Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006

REZENDE, Karina Murani. **O princípio constitucional da eficiência administrativa e sua interpretação jurisprudencial**. Disponível em:<<http://www.anauni.org.br/portal/centro-de-estudos/25-artigos/25-principio->

da-eficiencia-art-37-caput-cf-e-sua-interpretacao-jurisprudencial > acessado em: 25 de mar. de 2017

SANTOS, Fernanda Marinela Sousa. **Direito Administrativo-Volume I**. Bahia: Podivm, 2005

SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm. 2016

SILVA, Paulo Antônio Maia, **Sinopse de Direito do Trabalho**. 4ed. São Paulo: Edijur, 2014.

TOCQUEVILLE, Alex. *Apud* PONDÉ, Luiz Felipe. **Guia Politicamente Incorreto da Filosofia**. São Paulo: Leya, 2012

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1999